Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3913**
16. Wahlperiode 18. 12. 2006

Antrag

der Abgeordneten Monika Knoche, Heike Hänsel, Michael Leutert, Sevim Dağdelen, Hüseyin-Kenan Aydin, Dr. Dieter Dehm, Wolfgang Gehrke, Inge Höger, Ulla Jelpke, Dr. Hakki Keskin, Katrin Kunert, Dr. Norman Paech, Paul Schäfer (Köln), Alexander Ulrich, Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und der Fraktion DIE LINKE.

Das Menschenrecht auf Schutz vor Binnenvertreibung stärken – Fluchtgründe vermeiden

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Anzahl der Binnenvertriebenen nahm in den letzten Jahrzehnten deutlich zu. Im Jahre 2005 wurde die Anzahl der durch interne Konflikte Vertriebenen, die ihre Staatsgrenze nicht überschritten, auf weltweit 25 Millionen Menschen geschätzt, 1982 lag die Zahl noch bei einer Million. Gleichzeitig mit dem Anstieg der Zahl Binnenvertriebener sank in den Jahren nach Ende des Ost-West-Konflikts die Zahl der Flüchtlinge, die außer Landes fliehen, auf weltweit geschätzte 9,6 Millionen im Jahr 2003.

Binnenvertriebene, häufig auch als Binnenflüchtlinge bezeichnet, gibt es auf allen Kontinenten, in über 60 Ländern. Afrika ist mit mehr als 12 Millionen Vertriebenen in 20 Ländern besonders betroffen. Besonders ausgeprägte Vertreibungssituationen gab es 2005 in Myanmar, Sudan, der Demokratischen Republik Kongo, Simbabwe, Côte d'Ivoire (Elfenbeinküste), Kolumbien, Irak, Somalia, Uganda, Nepal, Nigeria, Zimbabwe und Indien.

Neben politischer Verfolgung können Situationen allgemeiner Gewalt und interne bewaffnete Konflikte, die oftmals mit Waffen aus deutscher und europäischer Produktion ausgetragen werden, Ursachen von Vertreibung sein. Die größten Ausmaße nehmen schon heute Vertreibungen infolge des vom Menschen verursachten Klimawandels an. Ebenso werden im Zusammenhang mit Wirtschafts- und Entwicklungsgroßprojekten wie Staudämmen, Rohstoffabbau, Stadtverschönerungen oder Zerstörung kleinbäuerlicher Strukturen und Landenteignungen zur Anlage von Großplantagen oder Sonderwirtschaftszonen immer mehr Menschen weltweit vertrieben. Allen diesen Formen der Vertreibung ist eigen, dass Menschen mit direkter oder vermittelter Gewalt von ihrem vertrauten Wohnort vertrieben werden. Eine einheitliche Definition für Binnenvertriebene ist in den „Guiding Principles on Internal Displacement“ des Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen für die Menschenrechte Binnenvertriebener enthalten: „Für die Zwecke dieser Richtlinien sind Vertriebene Personen oder Personengruppen, die zur Flucht gezwungen wurden oder die ihre Häuser oder üblichen Aufenthaltsorte verlassen mussten, insbesondere als eine Folge von oder zum Zwecke der Vermeidung der Folgen von bewaffneten Konflikten, Situationen allgemeiner Gewalttätigkeit, von Verletzungen der Menschenrechte oder natürlichen oder durch Menschen gemachten Katastrophen,

und die keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben.“ Die Lebensumstände der Vertriebenen sind geprägt von mangelhaftem Zugang zu Land, Bildung, Nahrung, Unterkunft und Gesundheit, oft eine Folge von Diskriminierung von Seiten der Regierung. Dies gilt in besonderem Maße für Frauen, die in all diesen Bereichen zusätzlich benachteiligt sind und regelmäßig Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt von Militärs oder gewalttätigen Lagerinsassen werden. In vielen Fällen wird eine Rückkehr nicht ermöglicht, Vertreibungssituationen werden verschleppt, angemessene Entschädigungen bleiben aus.

Zudem hat die zunehmend ablehnende Haltung vieler Aufnahmeländer dazu geführt, dass nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) schutzbedürftige Flüchtlinge immer häufiger gezwungen sind, in ihrem Herkunftsland zu verbleiben, wo sie von Verfolgung bedroht sind. Die Aufnahmeländer sind also zunächst aufgefordert, in ihrem Land Zuflucht für Flüchtlinge im Sinne der GFK zu gewähren. Denn der Schutz des internationalen Flüchtlingsrechts greift nicht, wenn Menschen sich auf der Flucht innerhalb ihrer Landesgrenzen aufhalten. Binnenvertriebene sind daher der Jurisdiktion ihrer Heimatstaaten unterworfen, deren Regierungen oft nicht in der Lage oder nicht gewillt sind, ihre Rechte zu schützen. Im Jahr 2005 waren Regierungen in 15 Ländern direkt oder indirekt an Vertreibungen beteiligt.

Angesichts der Vielzahl der Vertreibungssituationen, in denen die betroffenen Regierungen weiterhin die Rechte intern Vertriebener missachten, ist die internationale Gemeinschaft aufgefordert sich der komplexen Situation intern Vertriebener anzunehmen. Das internationale Schutzsystem für Vertriebene, die nicht außer Landes fliehen können oder wollen, muss verbessert werden. Außer im Falle bewaffneter interner Konflikte, wo das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet, kann sich eine internationale Schutzaktivität für Binnenvertriebene nur auf deren Menschenrechte berufen. Ein individuelles Menschenrecht auf Schutz vor Vertreibung ist in keiner Menschenrechtskonvention ausdrücklich formuliert. Es lässt sich aber aus Bestimmungen des humanitären Völkerrechts ebenso wie aus dem Recht auf angemessenes Wohnen und dem Recht auf Freizügigkeit ableiten, die in Artikel 11 des internationalen Sozialpakts und in Artikel 12 des internationalen Zivilpakts ihre Grundlage haben. Sie schließen unter anderem ein Recht zu Bleiben, ein Recht auf Wahl des Wohnsitzes und ein Recht auf Rückkehr ein. Um Verletzungen der Menschenrechte von Binnenvertriebenen zu verhindern, müssen die Menschenrechte jedoch klar definiert werden.

Dies gilt besonders für die rechtlichen Ansprüche der Menschen, die durch Wirtschafts- und Entwicklungsprojekte vertrieben werden. Betroffen von Zwangsumsiedelungen sind meist arme, indigene oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Häufig werden die Betroffenen weder vorab konsultiert noch informiert, es werden keine alternativen Lösungen gesucht und Entschädigungen bleiben aus, wie der Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen zum Recht auf angemessenes Wohnen, Miloon Kothari, unter anderem über Pakistan, Indien, Kambodscha, Angola und Mexiko berichtet. Allein für Entwicklungsprojekte wurden laut Weltbankberichten seit 1990 jährlich ca. 10 Millionen Menschen zwangsweise umgesiedelt. Für die Förderung von Entwicklungsprojekten durch multilaterale Entwicklungsbanken müssen völkerrechtlich verbindliche Standards des Schutzes vor Vertreibung definiert werden.

Ein Verbot willkürlicher Vertreibungen enthalten die „Guiding Principles on Internal Displacement“ des Repräsentanten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Menschenrechte Binnenvertriebener von 1997. Zwar sind die „Leitlinien“ noch nicht völkerrechtlich verbindlich, sie geben jedoch geltendes Völkerrecht wieder. Im Oktober 2005 wurden sie zudem im Abschlussdokument des Reformgipfels der Vereinten Nationen als ein wichtiger Rahmen für den Schutz intern Vertriebener anerkannt. Die „Guiding Principles“ sind auf die Ver-

hinderung von Vertreibung gerichtet und definieren die individuellen Grundrechte intern Vertriebener und die Pflichten der betroffenen Staaten. Dabei berücksichtigen sie die umfassenden Ansprüche Binnenvertriebener von angemessener Unterkunft, Zugang zu Land, Bildung und Gesundheit bis hin zu Rückkehr und Entschädigung. Auch der Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt, ihre Beteiligung an der Planung der Basisversorgung, ihre besondere Berücksichtigung im Bildungs- und Gesundheitsbereich und bei der Ausstellung von Dokumenten sind in den „Leitlinien“ enthalten.

Entscheidend ist, dass die Staaten den „Guiding Principles on Internal Displacement“ nun in nationalen Programmen und Gesetzgebung und durch die Berücksichtigung in ihrer internationalen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zur Durchsetzung verhelfen. Im Zusammenhang von Entwicklungsprojekten sind die „Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement“ des VN-Sonderbeauftragten zum Menschenrecht auf angemessenes Wohnen eine zusätzliche Orientierungshilfe.

Bisher gibt es keine internationale Organisation, die mit einem generellen Mandat zum Schutz und der Unterstützung Binnenvertriebener ausgestattet ist. Im Rahmen des „Cluster“-Ansatzes versuchen die Vereinten Nationen, diese Schutzlücken zu schließen. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Sonderbeauftragte der VN für die Menschenrechte Binnenvertriebener nehmen dabei eine zentrale Rolle ein. Diese Rolle muss gestärkt werden. Bisher sind die Schutzaktivitäten der VN-Organisationen unterfinanziert und das Amt des Sonderbeauftragten der VN für die Menschenrechte Binnenvertriebener ein Ehrenamt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Verpflichtungen, die Deutschland als Signatarstaat der Genfer Konventionen und der Menschenrechtspakte übernommen hat, auch im Rahmen ihrer internationalen Zusammenarbeit zu erfüllen und dementsprechend den „Guiding Principles on Internal Displacement“ in ihren außenpolitischen, außenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Aktivitäten zur Durchsetzung zu verhelfen. In diesem Sinne fordert er die Bundesregierung auf,

1. Vertreibungssituationen in anderen Ländern öffentlich anzusprechen und, wenn erforderlich, Zugang zu Binnenvertriebenen für Hilfsorganisationen einzufordern;
2. zu verhindern, dass bilaterale Investitionsschutzabkommen und die Beteiligung deutscher Unternehmen an Wirtschafts- und Entwicklungsgroßprojekten zu Vertreibungen beitragen;
3. in den Gremien internationaler Institutionen, insbesondere dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, dem Europarat, den Exekutivkomitees des UNHCR, von UN Habitat und der Weltbank sich für die Durchsetzung des Menschenrechts auf Schutz vor Vertreibung einzusetzen;
4. sich als Mitglied des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen zentral für formelle Verfahren zur Überprüfung der Menschenrechtssituation aller intern Vertriebenen und für die Fortsetzung der speziellen Verfahren, insbesondere der unabhängigen Sonderberichterstatter, einzusetzen;
5. den Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen finanziell sowie personell zu unterstützen;
6. die freiwilligen sowie die Pflichtbeiträge Deutschlands für den UNHCR deutlich zu erhöhen;

7. auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Menschenrechte intern Vertriebener einsetzen, finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen und insbesondere Frauenprojekte zu fördern;
8. im Europarat ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Sinne der „Guiding Pinciples on Internal Displacement“ durchzusetzen, entsprechend der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats vom März 2006, um einen Durchsetzungsmechanismus für die „Guiding Pinciples on Internal Displacement“ zu schaffen;
9. in ihrer bi- und multilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf die Einhaltung der „Guiding Pinciples on Internal Displacement“ und der „Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement“ zu achten;
10. dementsprechend die Vergabe aller Finanzmittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und Hermesbürgschaften an Entwicklungsprojekte grundsätzlich daran zu binden, dass Umsiedlungsfragen tatsächlich umfassend und befriedigend für die Betroffenen und unter deren Beteiligung geklärt werden, und im Exekutivkomitee der Weltbank auf eine entsprechende Anwendung der „Safeguard policies“ zu „involuntary settlement“ zu dringen;
11. Transparenz über die vom deutschen Vertreter im Exekutivkomitee der Weltbank vertretene Position und Kapazitäten zur Projektprüfung hinsichtlich menschenrechtlicher Aspekte im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu schaffen;
12. das generelle Verbot von Waffenexporten in Krisenregionen auf die den Krisenregionen benachbarten Staaten auszudehnen;
13. angesichts der dramatischen Lebenslage von Binnenvertriebenen den Abbau des internationalen Flüchtlingsschutz, der mit der Verankerung der „innerstaatlichen Fluchtalternative“ im europäischen Asylrecht vorangetrieben wird, zu beenden.

Berlin, den 27. November 2006

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333